

LA DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN NICARAGUA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1858, ¿CAMBIO O CONTINUIDAD?

Xiomara Avendaño Rojas*

La primera Constitución nicaragüense, firmada en 1826 durante la experiencia de la federación de Centroamérica, no realizó cambios en la división político-administrativa colonial heredada. Los posteriores marcos jurídicos expresaron los intereses particulares de las élites: la Constitución de 1838 fue resultado del ascenso de los occidentales y la de 1858, de los orientales; los primeros de tendencia liberal, los segundos conservadores.

Durante el dominio español, la capital de la provincia fue la ciudad de León, ubicada en el occidente, la ciudad de Granada fue la segunda ciudad en importancia. A partir de la Constitución de Cádiz en 1812 se reorganizó el territorio, y los granadinos comenzaron a disputar el poder a los leoneses; los municipios restantes brindaron su respaldo a cada uno de los grupos. La inestabilidad culminó en la década de 1850, tras la derrota de los occidentales.¹

* Universidad de El Salvador.

¹ De 1824 a 1854 se dieron innumerables enfrentamientos. El de mayor trascendencia fue el último en que los liberales contrataron a una falange del sur de Estados Unidos. Los filibusteros norteamericanos al mando de William Walker fueron más allá y pretendían anexionar el territorio centroamericano a los estados esclavistas. Las élites llegaron a un acuerdo de paz y recibieron apoyo de otros go-

biernos centroamericanos para derrotar a Walker en 1857. Se convocó a una asamblea constituyente, y en 1858 se firmó una nueva Constitución.

La historiografía nicaragüense ha tendido a señalar solamente la conflictividad de las primeras décadas de la experiencia republicana.² Aún falta abordar con profundidad la evolución institucional. Un primer acercamiento al tema indica que los grupos enfrentados coincidían en la misma forma de administrar el territorio. En este trabajo se abordan algunos aspectos de la estructura bajo la cual se organizó la división político-administrativa en Nicaragua y que son los siguientes:

- Una jefatura política departamental diseñada con amplias facultades, lo que permitió la injerencia no solamente en la administración sino también en el ejercicio del poder.
- Las instancias estatales a nivel departamental, como Hacienda, Fuerza Armada, Instrucción Pública, etcétera, no

biernos centroamericanos para derrotar a Walker en 1857. Se convocó a una asamblea constituyente, y en 1858 se firmó una nueva Constitución.

² Ayón (1976) *Historia de Nicaragua*, t. III. Gámez (1975) *Historia moderna de Nicaragua; complemento a mi historia de Nicaragua*. Coronel Urtecho (1962) *Reflexiones sobre la historia de Nicaragua (De Gainza a Somoza)*. Marure (1977-1878) *Bosquejo histórico de las revoluciones en Centroamérica*.

estuvieron bajo el control de las autoridades centrales: los ministerios se distribuyeron entre la membresía de las élites locales a través de diversas juntas.

- Una Corte Suprema de Justicia dividida en dos tribunales, uno en occidente (en la ciudad de León) y otro en oriente (en la ciudad de Granada). Su única función era la administración de justicia. Le fue negado el ámbito de conocer y dictaminar sobre lo constitucional.
- La distribución electoral en cantones y distritos fue un mecanismo de control electoral promovido por la élite conservadora granadina.

Las élites nicaragüenses, todavía con una visión del Estado estamental hispánico, organizaron y reglamentaron la división político-administrativa retomando la reforma borbónica española implementada a finales del siglo XVIII. La nueva institucionalidad republicana concibió la división de poderes en su forma, pero no en su funcionamiento. El estudio de las instituciones decimonónicas debe tomar en cuenta no sólo la parte normativa "nacional", desde un plano horizontal, sino también la correspondiente a la reorganización de los territorios, en nuestro caso el departamento, es decir, desde una perspectiva vertical; de esta forma es posible observar la reformulación institucional expresada en la cartas magnas nicaragüenses de 1838 y 1858.

JEFATURA POLÍTICA DEPARTAMENTAL

La Constitución de 1838 cambió el nombre de jefe político por el de prefecto.³ Este documento expresa las mismas funciones del jefe político de 1835 y de la *Real ordenanza de intendentes* aplicadas en Centroamérica en 1786. Sus funciones eran las siguientes:

- Ramo gubernativo: orden público, delitos contra la paz de la República, visitas a los pueblos, estadísticas, inspección de oficiales del ejército, conocer denuncias de tierras, publicar catálogos electorales.
- Ramo judicial: asistir a elección de jurados, enviar lista de ella a gobernación.
- Ramo de fomento: velar por la construcción de caminos, fomentar la minería y la agricultura.
- Ramo de instrucción pública: velar por los establecimientos de estudios y del presupuesto asignado a ellos.
- Atribuciones económicas: delegado del ministerio de Hacienda, supervisor de aduanas y de la administración de rentas del departamento.⁴

A las funciones antes expuestas, las leyes electorales agregaron otras: la convocatoria, supervisión del catálogo electoral,

³ Con este mismo nombre fue incorporado en la Constitución de 1858 (Constitución de Nicaragua, 1838, artículo 190; Constitución de Nicaragua, 1858, artículo 74), en Antonio Esgueva Gómez (1994) *Las constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua*.

⁴ "Reglamento para el gobierno interior de los departamentos, 11 de mayo de 1835", en De la Rocha, *Recopilación de las leyes, decretos y acuerdos ejecutivos de la República de Nicaragua*, en Centro América, Nicaragua, Biblioteca del Banco Central de Nicaragua (BBCN), Fondo Nacional.

apertura de juntas, la resolución de peticiones de nulidad, renunciaciones, traslado de resultados al congreso, entre otros.⁵ Además tenía la potestad de obligar a diputados y senadores a comparecer a sus respectivas sesiones parlamentarias.

Los jefes políticos eran las autoridades supremas de cada región.⁶ Para ser nombrado se requería ser ciudadano y contar con un capital de trescientos pesos. El inmenso poder otorgado a esta instancia tiene que ver con su papel no sólo administrativo sino también político. A este personaje le correspondía la constante negociación con los pueblos. Los jefes políticos más relevantes eran los de León y Granada, porque además de todo lo anterior controlaban las fuerzas y los recursos militares, por lo que se convertían en instancias claves al momento de iniciar un levantamiento o defender al gobierno constituido.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y HACIENDA

La Constitución de Cádiz reglamentó lo correspondiente a la organización y funcionamiento del Tribunal de Justicia, denominado en el periodo colonial como Audiencia.⁷ Los poderes regionales esta-

blecieron dos tribunales de Justicia en 1835, uno correspondiente al occidente, con sede en la ciudad de León, y otro en oriente con asiento en la ciudad de Granada. El tribunal de occidente tenía bajo su jurisdicción los departamentos de León, Chinandega y Segovia. El de oriente, los departamentos de Granada, Rivas, Chontales y Matagalpa; desde el siglo XVIII los tres primeros territorios estaban bajo su control, el último se lo disputó a los leoneses en el siglo XIX.

El reglamento de 1835 se hizo en flagrante violación a la Constitución de 1826, que sólo establecía una corte de Justicia en Nicaragua. La irregularidad jurídica fue subsanada en la Constitución de 1838, cuando establece que: “La Suprema Corte de Justicia se dividirá en dos secciones que residirán en dos distintos departamentos. Cada sección ejercerá su jurisdicción en el departamento de su residencia, ‘y en el más inmediato que la ley designe’”,⁸ además, cada una actuaría como tribunal de segunda instancia en su demarcación respectiva y de tercera instancia en los juicios que se interpusieron de la otra en apelación.

La disputa de los dos poderes regionales se hace evidente en el artículo 149 constitucional, cuando se expresa que los juicios por responsabilidad administrativa a funcionarios del Estado y el poder Ejecutivo se interpondrán en la “sección que reside en la capital del Estado”, después –por supuesto– que el Senado haya declarado haber lugar a la formación de causa. El problema fue que existieron, de hecho, dos capitales, León y Granada. En la década de 1840 se procedió a elevar a Managua como capital. Sin embargo, ninguno de los tribunales se trasladó a la

⁵ Ley electoral de Nicaragua, 1838, artículos 7, 16, 33, 36, 49 y 50; Ley electoral de Nicaragua, 1858, artículos 24, 32, 35, 36, 49 y 50. Esgueva Gómez (1995) *Las leyes electorales en la historia de Nicaragua*, t. I.

⁶ El viajero norteamericano Pablo Levy, apreció que estos personajes eran pequeños presidentes. Pablo Levy (1974) *Notas geográficas y económicas sobre la República de Nicaragua*, p. 86.

⁷ No existe todavía estudio sobre la Audiencia en Centroamérica. Es útil el breve trabajo de Zavala. *Contribución a la historia de las Instituciones coloniales en Guatemala*.

⁸ Constitución de Nicaragua, 1838, artículos 141-149.

nueva cabecera. La Constitución de 1858, en vigencia hasta 1894, no modificó la situación descrita.⁹ El texto conservador de los años cincuenta incorporó este órgano al igual que su antecesora.

Durante el siglo XIX, los magistrados del tribunal de oriente fueron nombrados por el poder Legislativo y sus funciones estaban limitadas a la administración de justicia. Ambos tribunales desaparecieron en 1896 con la creación de una Corte Suprema única.¹⁰

Los jueces nombrados en los pueblos –con atribuciones en lo Civil y Criminal– también participaban en el procedimiento electoral. Cuando los ciudadanos entablaban un recurso de nulidad o denunciaban una violación a la ley, el jefe político ordenaba a dicho juez conocer del caso, y éste, posteriormente, dictaba una sen-

tencia sobre el asunto. También existieron el juez de paz y juez de agricultura, propietario y suplente, electos en el mismo sufragio para las autoridades municipales. Los primeros debían atender asuntos judiciales menores y los segundos velar por la aplicación de la ley de agricultura.

Los magistrados formaban parte de las familias prominentes de la localidad. Las élites distribuyeron la función judicial en tres ámbitos: el tribunal, el jefe político y el municipio; de esta manera protegieron los intereses de los vecinos principales de cada región, propietarios, comerciantes y acreedores. Esta práctica no era nueva, la ejercían desde la época colonial.¹¹

Durante la primera mitad del siglo XIX, cada región recolectaba para sí los impuestos de los territorios bajo su jurisdicción. Las subdelegaciones de Hacienda, establecidas con la reforma borbónica,¹² se incorporaron a las juntas gubernativas o gobiernos provisorios tanto en el oriente como en el occidente,¹³ posteriormente se transformaron en las direcciones de rentas departamentales. Bajo los gobiernos conservadores, entre 1858-1893, se hicieron modificaciones relevantes en esta instancia.

⁹ Constitución de Nicaragua, 1858, artículos 62-65. Las atribuciones de los tribunales eran las siguientes:

Dirimir las competencias de los tribunales inferiores; Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan de las sentencias de los jueces de 1ª instancia, y mutuamente de las que dictase en 2ª instancia cada una de las secciones en todos los casos en que no haya lugar a otro recurso; Proponer ternas al Poder Ejecutivo para el nombramiento de los jueces de 1ª instancia de su respectiva demarcación; Velar sobre la conducta de los jueces inferiores, cuidando de que se administre pronta y cumplidamente la justicia; Conocer de la causa de responsabilidad de los jueces de 1ª instancia respectivos. Sin embargo a partir del 58 se establecieron otras atribuciones a los tribunales de Justicia: formar el reglamento para su régimen interior; hacer el recibimiento de abogados y escribanos, suspenderlos y retirarles sus títulos por venalidad, cohecho o fraude, con conocimiento de causa; visitar por medio de un magistrado los pueblos de su jurisdicción para corregir abusos; proponer reformas de leyes al poder legislativo.

¹⁰ Pero la corte se estableció en la ciudad de León y no en Managua, la capital.

¹¹ Fernández (2003) *Pintando el mundo de azul*. Véase el capítulo VI, en que el autor expresa que los tribunales provinciales eran parciales hacia los deudores locales porque los jueces querían proteger “sus mercados” y era un mecanismo para legitimar su poder.

¹² Miles Wortmann (1981) *Gobierno y sociedad en Centroamérica (1780-1840)*.

¹³ Durante la primera mitad del siglo XIX, la inestabilidad política por la disputa entre occidentales y orientales provocó la formación constante de gobiernos provisorios en cada una de las ciudades principales. Este tipo de gobierno lo integraban un jefe de Estado y una asamblea. Terminado el conflicto se llamaba a elecciones para elegir nuevas autoridades supremas.

El ministerio de Hacienda fue el primer órgano del estado central que logró ejercer un mayor control en los diversos departamentos; de esta forma la recaudación de impuesto creció durante los gobiernos conservadores en la segunda mitad del siglo XIX. Las oficinas tuvieron locales propios, seleccionaron personal idóneo y adoptaron reglamentos para una mejor gestión;¹⁴ se incorporaron profesionistas como tenedores de libros y contadores, sin embargo, el jefe político continuó siendo el subdelegado de Hacienda departamental y disponía de una tropa para el resguardo de las oficinas de recaudación.¹⁵ Los administradores de rentas eran también miembros prominentes de familias principales.

Existieron juntas de recaudación, las cuales debían recoger el dinero asignado a los territorios al momento de imponer un préstamo forzoso. Esta práctica facilitó a las élites propiciar el crédito que los gobiernos locales y del Estado central necesitaban.¹⁶

GOBERNACIÓN MILITAR Y DE POLICÍA

En cada departamento se establecieron los gobernadores de policía y los gobernadores de armas. A ellos correspondía la vigilancia, control y orden. De acuerdo con la ley del 22 de noviembre de 1858, al de-

partamento de Granada correspondía organizar 3 batallones de infantería y una brigada de artillería. Uno de los batallones del departamento de Granada fue destinado como guardia de los Supremos Poderes; eran los responsables de la seguridad de senadores, diputados y del ejecutivo.¹⁷

Los altos oficiales que dirigían la fuerza armada eran miembros de las familias de las élites de las ciudades principales. La restricción que se les impuso fue que mientras estuviesen en servicio no podían acceder a cargos de elección.

En los cuarteles no sólo permanecían los oficiales, sino también una tropa bien entrenada. No desapareció la organización y entrenamiento de los milicianos; cada año estaban obligados a asistir a un periodo de entrenamiento, el que generalmente se realizaba en el mes de enero.¹⁸ Al momento de un levantamiento, los jefes decidían a quién le darían el respaldo, al gobierno o a los levantados. Tal decisión incluía también la posición de los municipios de la localidad.

La gobernación de policía ocupó un lugar secundario en el nivel superior de autoridad, pero era la que tenía cierta presencia en las poblaciones, aunque los vecinos se quejaban de que no eran suficientes para velar por la seguridad de los

¹⁷ Pablo Levy (1974), *op. cit.*, p. 291.

¹⁴ "Notas, acuerdos ejecutivos y legislativos de la administración de Rentas del departamento de Granada, 1861-1869", Archivo de la Prefectura de Granada (APG), caja 1861-1869, leg. 43.

¹⁵ BBCN, *Memorias de Hacienda, 1860-1890*.

¹⁶ Durante el siglo XIX, la deuda interna fue mayor que la deuda externa. APG, "Detalles del empréstito forzoso", caja 1863-1873, leg. 156; certificaciones de empréstitos, caja 1876-1877, leg. 342.

¹⁸ "Estadística de padrón militar de 18 a 50 años de edad", APG, caja 1859-1863, leg. 44; "Padrón militar del departamento de Granada", caja 1861-1862, leg. 110; "Padrón militar del departamento de Granada", caja 1873-1874, leg. 285; "Padrón militar del departamento de Granada", caja 1879, leg. 412; "Padrón militar del departamento de Granada", caja 1881, leg. 461; "Padrón militar del departamento de Granada", caja 1885, leg. s/n; "Padrón militar del departamento de Granada", caja 1887-1889, leg. 3.

pueblos.¹⁹ A finales del siglo XIX, en la conformación social de las instancias militar y de policía se nota el desplazamiento de las grandes familias. Ahora los oficiales eran hombres con propiedades menores, mestizos procedentes de los barrios. A los jefes políticos de León y Granada, desde 1858 les fue delegada la jurisdicción militar.

LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES

También existieron otros entes departamentales que recibieron el nombre de juntas; de acuerdo con su finalidad unas eran permanentes y otras temporales. Este tipo de organización fue introducida por las reformas borbónicas a finales del siglo XVIII. Después de la guerra civil de la década de 1850, se amplió el uso de estas instancias de administración en el Estado central hacia los departamentos: funcionaban la junta de caridad, la junta de reedificación, la junta de fomento y la junta de instrucción pública.²⁰ La primera se encargaba de las casas de huérfanos y hospital; la segunda, la reconstrucción de templos y edificios públicos; a la tercera correspondía el asunto de construcción de vías de comunicación y el fomento de la agricultura de exportación, y la cuarta, integrada por los padres de familia, velaba por la educación tanto primaria como secundaria.²¹

¹⁹ La organización de la policía varió: primero perteneció al municipio y luego fueron cuerpos autónomos pero muy pequeños, que estaban bajo la supervisión del jefe político.

²⁰ Nicolás Buitrago Matus (1998) *León: la sombra de Pedrarias*; Pérez (1977) *Obras históricas completas*.

²¹ "Libro de la junta de Caridad", APG, caja 1870-1871, leg. 250; "Lista de contribuyentes al impuesto de caminos", caja 1860-1861, leg. 109; "Documentos de la junta de Caridad", caja 1874, leg. 187.

Estos órganos fungían para un periodo de uno a dos años. Los miembros de estas juntas pertenecían a las familias de las élites de las cabeceras departamentales, la mayoría pertenecía al electorado de distrito. Es notorio que los dirigentes de las juntas eran los electores departamentales. El tribunal de Consulado, establecido en la ciudad de Guatemala en la década de 1790,²² tuvo dos delegaciones en la provincia de Nicaragua, una en Granada y otra en León. Desde su origen lo integraban los principales comerciantes y hacendados.²³ Hasta 1873 el tribunal del Consulado de Granada era dirigido por un prior, un cónsul y un teniente de cónsul. La elaboración de un nuevo código de comercio modificó la estructura organizativa, lo convirtió en junta de comercio; cada año, de entre sus miembros, se elegían dos cargos: un juez de comercio y un suplente. Desde su fundación actuaron como un grupo muy cerrado y la incorporación de nuevos miembros era un proceso muy lento. No bastaba la posición de un bien o de capital. Era importante el prestigio social y moral.

También se formaron juntas de notables políticas consultivas. En general, la integraban los electores departamentales. Esta situación se presentó porque el poder legislativo solamente sesionaba tres meses cada dos años. Esas juntas eran convocadas por el ejecutivo o el jefe político departamental, para discutir o hacer propuestas, sobre todo cuando se daba una crisis política.

²² Smith (1989) "Orígenes del consulado de Guatemala".

²³ Ralph Lee Woodward (1981) *Privilegio de clase y desarrollo económico: Guatemala, 1793-1871*.

LA FORMACIÓN DE NUEVOS DEPARTAMENTOS

En Nicaragua se promulgó la primera Constitución el 8 de abril de 1826. En su artículo 2, la Carta Magna estableció la división político-administrativa en los partidos de Nicaragua (Rivas), Granada, Managua, Masaya, Matagalpa, Segovia, León, Sutiaba y El Realejo, de la misma forma como se había dividido en el año de 1786. Pero ésta era una división aparente: los territorios mencionados estaban dominados por los dos poderes regionales establecidos en las dos ciudades principales: León y Granada.

El sentido de una distribución territorial por partido, distrito y cantón, según la experiencia francesa, tenía dos pretensiones: la importancia del número (se necesitaba distribuir a los ciudadanos para que ejercieran el sufragio),²⁴ y agilizar la gestión municipal. En Nicaragua, el partido se creó a partir de la reagrupación de intereses económicos y políticos de las élites.

Los partidos de León y Granada eran los más importantes, el resto eran considerados de menor rango. A éstos últimos les fueron asignados menos electores, los jefes políticos ganaban menos, no existieron cuarteles militares, y cuando se establecieron contribuciones o préstamos forzosos, les asignaron cuotas menores. El distrito tuvo una justificación meramente electoral. Hasta el siglo xx es incorporado como parte de la estructura del municipio. El cantón, desde su origen, fue un área utilizada para la ejecución de tareas específicas, tanto por la municipalidad como por las diversas juntas departamentales. Cada año los ediles nombraban un jefe de cantón, éste sustituyó al alcalde de barrio establecido por las reformas borbónicas a finales del siglo xviii.

En la Constitución de 1838 se eliminó el nombre de partidos y se les denominó departamentos; la Constitución de 1858 los amplió de cuatro a siete...

CUADRO 1
DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE NICARAGUA

1838	Cabecera	1858	Cabecera
-Departamento de Oriente (Granada, Managua, Masaya, Jinotepe y Chontales)	Granada	-Departamento de Granada (Granada, Managua, Masaya Jinotepe)	Granada
-Departamento Meridional	Rivas	-Departamento de Chontales	Juigalpa
-Departamento de Occidente (León y Chinandega)	León	-Departamento de Rivas	Rivas
-Departamento del Septentrión (Segovia y Matagalpa)	Matagalpa	-Departamento de León	León
-Departamento de Matagalpa	Matagalpa	-Departamento de Chinandega	Chinandega
		-Departamento de Segovia	Estela

Fuente: elaboración propia.

²⁴ Patrice Gueniffey (2001) *La revolución francesa y las elecciones. Democracia y representación a finales del siglo xviii*, pp. 173-174.

Estas medidas no modificaron la división administrativa hispánica, tan solo reconcentraron la jurisdicción que desde finales del periodo colonial tenían los centros urbanos principales. La Mosquitia en la costa Caribe no formó parte de esta división. En 1860, mediante el Tratado Zeledón-Wike, Gran Bretaña regresó dicho territorio al gobierno de Nicaragua, bajo la condición de que fuera una región autónoma, manera en que fungió hasta 1894. La Mosquitia no fue incorporada al sistema electoral que rigió en el centro-pacífico.²⁵

En la costa del Pacífico, el occidente de Nicaragua se dividió en dos departamentos, el de León y Chinandega; y en el sur, el de Rivas. En el centro-norte del país solamente se estableció el departamento de Segovia. En el centro se formó el departamento de Matagalpa y en el centro sur el de Chontales. Desde el siglo XVIII, Chontales era parte del oriente, bajo jurisdicción del cabildo de Granada; en 1858, el ejecutivo avaló la petición de los ganaderos para su separación, “considerando la ventaja política adquirida en el poder legislativo con los representantes orientales en las cámaras de diputados y senadores”.²⁶

Es decir, no era una pérdida, sino una mayor influencia política en el órgano legislativo. Los granadinos eran los dueños de las grandes haciendas ganaderas establecidas en los Chontales. Tenían la certeza de que el electorado y la representación política de ese departamento estarían inclinadas a su favor. No se equivocaron, hasta el siglo XX han tenido la misma tendencia.

²⁵ Desde el siglo XVII los ingleses controlaban dicho territorio. Robert Taylor (1988) *Influencia británica en el comercio centroamericano*, cap. I. Gurdíán (1986) *Los miskitos en Nicaragua*.

²⁶ Francisco Ortega Arancibia (1974) *Cuarenta años de historia de Nicaragua*, p. 496.

Sin embargo, el ascenso de otros grupos locales propició que el departamento de Granada se dividiera durante la segunda mitad del siglo XIX.²⁷ Managua se convirtió en distrito con una subprefectura el 23 de junio de 1849. Fruto Chamorro, durante su mandato, la nombró gobernación política el 13 de febrero de 1854. Finalmente, el 4 de marzo de 1875, durante el gobierno de Pedro Joaquín Chamorro, fue elevada a departamento.

Managua era un distrito en el interior del departamento de Granada desde 1854, y desde entonces la élite granadina no controlaba las elecciones de sus poblaciones. Managua y Mateare eran asentamientos indígenas, en cambio Tipitapa y San Rafael se habían formado a inicios del siglo XIX. De tal manera que la asignación de Managua como departamento en 1875 fue una formalidad porque ya actuaban como tal.²⁸

El territorio de Masaya fue convertido en distrito a partir de la ley electoral de 1838, con derecho a una subprefectura que a veces le fue quitada, pero se le restableció en 1870. El 10 de marzo de 1883, durante la presidencia de Adán Cárdenas, Masaya fue elevada a departamento.²⁹ Los diputados que la representaban estaban en contra de la propuesta porque eran aliados del grupo granadino. Los diputados de Managua y Chontales formularon el proyecto y los apoyaron chinandeganos y leoneses. Las poblaciones que formaron este departamento, en su mayoría, eran antiguos asentamientos indígenas. Catarina y San Juan de oriente per-

²⁷ Julián Guerrero (1978) *Monografía del departamento de Granada*, p. 82-92.

²⁸ Julián Guerrero (1964) *Monografía del departamento de Managua*, p. 45-65.

²⁹ Julián Guerrero (1965) *Monografía del departamento de Masaya*, pp. 45-50.

tenecían a Granada pero a finales de siglo les fueron trasladadas.

El distrito de Jinotepe fue una subprefectura en 1889, y finalmente el 17 de octubre de 1891 fue elevado a departamento de Carazo. Los cafetaleros, azucareros y comerciantes jinotepinos lograron su sueño durante el periodo de gobierno de Roberto Sacasa, sucesor de Evaristo Carazo, quien antes de fallecer había apoyado la petición.³⁰ De seis asentamientos que la componían, sólo Jinotepe y Diriamba tenían alto porcentaje de población indígena. San Marcos, Santa Teresa, Rosario y la Paz, de población mestiza, se originaron a finales del siglo XVIII y durante la primera mitad del siglo XIX. El departamento de Granada, al final del siglo XIX, quedaba integrado por la ciudad del mismo nombre, la villa de Nandaime de población mulata en mayoría, y los pueblos indígenas de Diriá y Diriomo.³¹

La formación de tres departamentos (Managua, Masaya y Carazo), los dos últimos con un territorio de menores proporciones, en relación a Chinandega, León o Matagalpa, fue el resultado de una alianza política de un nuevo grupo económico ligado a la producción de café y al capital mercantil. Este grupo le disputaría el poder a granadinos y leoneses, y mantuvieron gran relevancia hasta la primera mitad del siglo XX.

LOS DISTRITOS Y CANTONES ELECTORALES³²

Dentro de cada distrito se establecieron cantones que por lo regular tenían su origen en un pueblo o villa. En las ciudades principales se realizó una distribución de cantones. Los primeros reglamentos señalaban un mínimo y un máximo para justificar la creación de una junta electoral de parroquia o cantón: un elector primario por cada 200 o 250 habitantes; si existía un residuo de 126, se nombraría un elector más. Si la población no alcanzaba la cantidad indicada, debían concurrir a otra junta más cercana. La base mayor de una junta popular sería de 2,500 habitantes.

Para 1838 y 1858, la base menor sería de 330 habitantes y la mayor de 3,300; el territorio se dividió en siete departamentos y distritos, donde habitaran al menos veinte mil nicaragüenses.³³ Las primeras constituciones señalaron que se escogería un diputado por cada quince o veinte mil habitantes, y si algún distrito tuviere un residuo igual a la mitad del total de la población tendría derecho a nombrar otro representante.³⁴ Pero esto no se cumplió: las élites, de acuerdo con sus intereses, se redistribuían el número de diputados a elegir. La Constitución de 1858 no estableció la población base para elegir un diputado.

La ausencia de una ciudadanía individual hizo que el número de habitantes no

³⁰ Julián Guerrero (1964) *Monografía del departamento de Carazo*, pp. 21-22.

³¹ Germán Romero Vargas (1988) *Las estructuras sociales en Nicaragua durante el siglo XVIII*, pp. 209-212 y 300-305.

³² Se analizará el proceso de formación de distritos y cantones solamente en los departamentos de la faja del Pacífico: Chinandega, León, Managua, Granada, Masaya y Carazo.

³³ Constitución de Cádiz, 1812, artículo 38; Constitución de Nicaragua, 1826, artículos 56-58; Constitución de Nicaragua, 1838, artículo 64; Constitución de Nicaragua, 1858, artículos 16 y 18.

³⁴ Constitución de Cádiz 1812, artículo 31. Constitución de Nicaragua, 1826, artículo 69; 1838, artículo 69.

fuese el factor principal para la representatividad política del territorio. El cantón no fue organizado para propiciar la participación de los nicaragüenses que habitaban en el área rural: tenía un propósito urbano. Las juntas primarias se establecían a lo sumo dividiendo en dos cantones un poblado, la junta de distrito funcionó en la cabecera de distrito y la junta departamental en la ciudad principal. Eran ciudadanos que tenían derecho al voto aquellos que cumplieran con el requisito de poseer o demostrar una renta de cien pesos.

En 1838 un distrito constaría de sesenta electores primarios para elegir un representante propietario y un suplente, o de noventa para elegir dos propietarios y dos suplentes. El departamento de Granada contaba con tres distritos y sus cabeceras eran la ciudad de Granada, la villa de Masaya y la villa de Jinotepe. Con ciento ochenta electores incidían en el territorio controlado desde el siglo XVIII.³⁵

El distrito de Granada estaba compuesto por la ciudad del mismo nombre y, retomando la antigua división eclesiástica parroquial, San Francisco, La Merced y el pueblo de Jalteva. Incluía las poblaciones

de Teustepe, Boaco, Juigalpa, Camoapa, Comalapa, Acoyapa, Lóvago y Loviguisca, éstas dos últimas formaron el departamento de Chontales en 1858. El distrito de Masaya lo integraban poblaciones indígenas y algunos pueblos mestizos. Al elevarse la villa de Managua a capital, poco a poco se fue configurando una relación estrecha entre ésta y los pueblos de Tipitapa, Mateare y San Rafael, de éstos se articuló un nuevo distrito electoral.

En 1858 los distritos de León, Granada y Rivas tendrían cada uno noventa electores para elegir dos diputados propietario y suplente.³⁶ La constituyente de 1858 y el primer presidente conservador, Tomás Martínez, restaron influencia política a la élite leonesa. Una primera división fue la creación del departamento de Chinandega, esto ocasionó la separación de los electores. Una segunda división fue un decreto de Tomás Martínez en 1862, cuando el barrio de San Felipe fue elevado a la categoría de pueblo y le adjudicaron las poblaciones del norte del departamento de León. A partir de entonces, León tuvo dos distritos electorales; esta división electoral en occidente se mantuvo hasta la década de 1890 (véase el cuadro 2)

³⁵ Ley electoral de Nicaragua, 1838, artículo 38.

³⁶ Constitución de Nicaragua, 1858, artículo 20. Ley electoral de Nicaragua, 1858, artículo 29.

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN ELECTORAL DE OCCIDENTE, 1858-1892

Departamento de Chinandega			Departamento de León		
Pueblos	Cantones	Electores	Pueblos	Cantones	Electores
DISTRITO DE CHINANDEGA			DISTRITO DE LEÓN		
	Chinandega			León	
Parroquia		15	Sagrario		24
Guadalupe		15	San Juan		14
Calvario		15	Calvario		14
El Viejo		10	Zaragoza		14
Parroquia		10	San Sebastián		12
La otra banda		10	Laborío		10
Guadalupe		10			
Chichigalpa	Chichigalpa	7	Subtiava		
Parroquia					
Posoltega	Posoltega	4	San Pedro		7
Somotillo	Somotillo	3	La Paz	La Paz	4
Villanueva	Villanueva	2	Nagarote	Nagarote	4
San Pedro	San Pedro	1			
San Francisco	San Francisco	1	Total Distrito de León 120		
Santo Tomás	Santo Tomás	1	DISTRITO DE SAN FELIPE		
Parroquia		15			
Realejo	Realejo	2	San Felipe		
				Dolores	15
Corinto	Corinto	1			
			Telica	Telica	8
	Total Departamento 90		El Sauce	El Sauce	7
Santa Rosa					
				Santa Rosa	6
Jicaral					
				Jicaral	7
Achuapa					
				Achuapa	1
Quezalguaque					
				Quezalguaque	1
	Total Departamento 180		Total Distrito San Felipe 60		

Fuente: El decreto del 24 de enero de 1862 eleva a pueblo al barrio de San Felipe. El 3 de septiembre del mismo año, por acuerdo del ejecutivo se aprueba la demarcación jurisdiccional realizada por el Jefe Político Apolonio Marín. Memoria de Gobernación, 1892.

Otro decreto reorganizó el territorio en 1867: en el Pacífico el distrito de Chinandega con 90 electores; León con dos distritos y 120 electores; el de la ciudad de León y el de San Felipe, cada uno con derecho a 60; Granada con tres distritos de 60 electores cada uno, en total poseía 180; los distritos del centro del país, Chontales, Matagalpa y Segovia, cada uno con 60 electores.³⁷

La élite granadina aún controlaba tres distritos, a pesar de que en su antiguo te-

rritorio fueron emergiendo nuevos departamentos. Perdió las poblaciones al norte del Gran Lago, al crearse el departamento de Chontales en 1858; sin embargo, la élite granadina conservó de manera directa tres distritos. Para lograrlo redistribuyeron a las poblaciones, eliminando el distrito de Jinotepe. La mayoría de sus pueblos pasaron al distrito de Granada. El resto fue reubicado en los distritos de Masaya y Managua. Era el único departamento con tres distritos y 180 electores (véase el cuadro siguiente).³⁸

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN ELECTORAL DEL DEPARTAMENTO DE GRANADA (1867)

Cantones/Distritos	Electores	Elec. Distrito	SP	SS	DP	DS
Distrito de Granada	60	4			1	1
Granada						
San Francisco	8					
La Merced	8					
La parroquia	8					
Jalteva	8					
Santa Teresa	5					
El Rosario	1					
Nandaime	5					
Diriá	5					
Diriomo	5					
San Juan de Oriente	1					
Santa Catarina	3					
Niquinohomo	3					
Distrito de Masaya	60	4			1	1
Masaya						
San Juan	10					
Diriega	10					
Guillén	10					
Monimbó	10					
Jinotepe						
Oriental	4					
Occidental	4					
Masatepe						

³⁷ Decreto que reforma la Ley Electoral de 1858, 30 de enero de 1867. BBCN, *Memoria de Gobernación*, 1892.

³⁸ “Certificaciones y notas relativas a la división de los pueblos del departamento de Granada en cantones, 1858”, APC, caja 1858-1859, leg. 20.

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN ELECTORAL DEL DEPARTAMENTO DE GRANADA (1867) (Continúa)

Cantones/Distritos	Electores	Elec. Distrito	SP	SS	DP	DS
Oriental	3					
Occidental	3					
San Marcos	2					
Diriamba	3					
Nandasmó	1					
Distrito de Managua	60	4			1	1
Managua						
San Antonio	11					
La parroquia	11					
San Miguel	11					
Candelaria	11					
Mateare	2					
San Rafael del Sur	4					
Nindirí	4					
Tipitapa	6					
TOTAL	180	12	2	2	1	1

Fuente: Ley electoral de 1867.

En 1875 Managua se desprendió de Granada. En realidad ya no tenían mayor vínculo. Desde hace tiempo, las actas electorales las recibía el subprefecto nombrado y éste se entendía directamente con el poder legislativo y ejecutivo. Prueba de esto es que las actas electorales del distrito de Managua no están en el archivo de la prefectura de Granada. En 1883 Masaya, al ser elevado como departamento, obtuvo noventa electores, lo mismo ocurrió con Jinotepe en 1891. En la distribución de 1891 se puede notar que la asignación de electores no correspondía al número de población, ni de ciudadanos. A tres cantones les asignaron cantidades diferentes:

**Distrito, cantón, población:
ciudadanos electores**

Carazo, San Marcos	2,370	365	15
Masaya, Tisma	2,207	245	10
Granada, Diriomo	2,936	—	6

En el caso de Granada, la ciudad se atribuyó sesenta electores de los noventa, el resto los distribuía a conveniencia, por ello Diriomo sólo recibió seis. Jinotepe con 32 electores, le otorgó quince a Diriamba y quince a San Marcos, cuando entre las poblaciones existía una gran diferencia tanto de población como de electores. De igual manera pasó con la ciudad de Masaya, la que se recetó cincuenta electores (véase el cuadro 4).

CUADRO 4
DISTRIBUCIÓN ELECTORAL POR DEPARTAMENTOS (1891)

Cantones/Distritos	Población	Ciudadanos	Electores	Elec. Depto.	SP	SS	DP	DS
GRANADA								
Distrito de Granada			100	12	2	2	2	2
Granada ciudad	14,587	-----						
Parroquia			16					
La Merced			16					
San Francisco			16					
Jalteva			16					
Nandaime	3,743	-----						
Oriente			7					
Occidente			7					
Diriomo	2,969	-----	6					
Diria	1,525	-----	4					
San Juan	464	-----	2					
Catarina	1,260	-----	3					
Niquinohomo	1,826	-----	7					
	26,341	-----						
CARAZO								
Distrito de Carazo			90	12	2	2	2	2
Jinotepe ciudad	8,401	678						
Oriental			16					
Occidental			16					
Diramba	6,269	296	24					
Parroquia			15					
El Calvario			9					
San Marcos	2,207	265	15					
Santa Teresa	2,452	462	10					
El Rosario	1,052	101	5					
La Paz	1,035	94	4					
	Total 21,516	Total 1,696						
MASAYA								
Distrito de Masaya			90	12	2	2	2	2
Masaya ciudad:	14,590	1,823						
Diriega			15					
San Jerónimo			15					
Monimbó			10					
San Juan			10					
Masatepe:	4,500	485						
Oriental			9					
Occidental			9					
La Concepción:	1,965	262	6					
Carballo			4					
San Juan			2					
Tisma	2,370	345	10					
Nindirí	1,280	136	4					
Nandasmo	750	81	2					
	Total 25,455	Total 3,152						

Fuente: Ley electoral de 1891.

Las ciudades o villas cabeceras de departamento, tendieron a controlar la mayoría de los votos. En el sistema electoral indirecto nunca existió una oferta electoral; el candidato obtenía los votos de un selecto electorado no del ciudadano de un cantón. La ciudadanía política restringida no era un derecho, era un reconocimiento social y moral; tanto los cargos estatales como la representación política eran ocupados por los miembros de las élites, y sus mismos miembros eran quienes los elegían. Había una relación estrecha entre los electores para negociar o pactar el ascenso de un presidente, diputado o senador.

Los electores departamentales entre 1826 y 1858 fueron sesenta; entre 1858 y 1874 se elevaron a ochenta y cuatro; en 1886 ciento ocho y en 1891 ciento cuarenta y cuatro. Este grupo selecto de los ciudadanos eran los que accedían a los altos puestos departamentales y del Estado. La distribución electoral siempre la realizó el poder legislativo, donde se concentraban la representación política de las élites, pero la distribución de electores dentro de cada cantón la realizaron el jefe político y los munícipes. En cambio los electores de distritos se elevaron:

Año Elec.	Distritos Elec.	Departamentales
1858	570	84
1874	940	84
1886	1,040	108
1891	1,250	144

No estamos ante ningún avance democrático, simplemente aumentaron los electores de distritos al crearse nuevos departamentos. El aumento de la población, los cambios en la economía y el empuje de nuevos grupos sociales iniciaron una serie de cambios, sobre todo a partir de la dé-

cada de 1870,³⁹ sin embargo, en la esfera de la política los cambios fueron tenues. La estabilidad y la práctica política habían ampliado el accionar de las élites; en la década de 1880 los clubes políticos plantearon la necesidad de organizar un partido político, ya fuera liberal o conservador. La existencia de más de mil electores de distrito hizo difícil la negociación entre las élites y los electores de los pueblos. Ese fue el momento de la adopción de nuevas ideas y procedimientos liberales.

COMENTARIO FINAL

Las divisiones político-administrativas derivadas de las constituciones de 1838 y 1858 fueron parte de un proceso de consolidación política de las élites. Tanto liberales como conservadores percibieron de la misma forma la organización estatal. Ambos grupos dieron continuidad a los cambios administrativos generados por la reforma borbónica a finales del siglo XVIII. Esta situación cambió hasta finales del siglo XIX con la reforma liberal.

El funcionamiento de las instancias estatales a nivel departamental muestra una limitada división de poderes porque continuó la presencia del estado estamental hispánico. La organización administrativa estaba en función de los intereses de los grupos locales, principalmente los de las ciudades cabeceras. El oriente sufrió una constante reorganización en su distribución electoral. La formación de cantones, distritos y departamentos fue un mecanismo de control electoral utilizado por la élite granadina durante la segunda mitad del

³⁹ Arturo Cruz Sequeiro (2003) *La República conservadora de Nicaragua*.

siglo XIX. Con ello garantizaba un buen porcentaje de electores de distritos necesarios para elegir diputados y senadores.

Un aspecto aún desconocido es la organización y funcionamiento de las juntas. Su presencia se percibe durante todo el siglo IX. Esta práctica limitó la evolución estatal moderna; no solamente tenían en sus manos parte de la gestión local, también eran acreedores del incipiente Estado republicano decimonónico.

FUENTES CONSULTADAS

Archivos

- Archivo de la Prefectura del departamento de Granada (APG).
Biblioteca del Banco Central de Nicaragua (BBCN).

BIBLIOGRAFÍA

- Ayón, Tomás (1976) *Historia de Nicaragua*, t. III, Managua, Colección cultural del Banco de América.
Buitrago Matus, Nicolás (1998) *León: la sombra de Pedrarias*, 2 ts., Managua, Fundación Ortiz Gudián.
Coronel Urtecho, José (1962) *Reflexiones sobre la historia de Nicaragua (De Gainza a Somoza)*, 2 ts., León, Hospicio.
Cruz Sequeira, Arturo (2003) *La República conservadora de Nicaragua*, Managua, Colección Cultural de Centroamérica.
Esgueva Gómez, Antonio (comp.) (1994) *Las constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua*, t. I, Managua, Editorial del Parlamento.
——— (comp.) (1995) *Las leyes electorales en la historia de Nicaragua*, t. I, Managua, El Amanecer.

- Fernández, José Antonio (2003) *Pintando el mundo de azul*, San Salvador, CONCULTURA.
Gámez, J. D. (1975) *Historia moderna de Nicaragua; complemento a mi historia de Nicaragua*, Managua, Colección Cultural Banco de América.
Gueniffey, Patrice (2001) *La revolución francesa y las elecciones. Democracia representación a fines del siglo XVIII*, México, FCE-IFE.
Guerrero, Julián y Lola Soriano de Guerrero (1964) *Monografía del departamento de Managua*, Managua, s.e.
——— (1964) *Monografía del departamento de Carazo*, Managua, s.e.
——— (1965) *Monografía del departamento de Masaya*, Managua, s.e.
——— (1978) *Monografía del departamento de Granada*, Managua, s.e.
Gudián, Galio (1986) *Los miskitos en Nicaragua*, Managua, Vanguardia.
Levy, Pablo (1974) *Notas geográficas y económicas sobre la República de Nicaragua*, Managua, Colección Cultural Banco de América.
Marure, Alejandro (1877-1878) *Bosquejo histórico de las revoluciones en Centroamérica*, Guatemala, Tipografía el Progreso.
Naylor, Robert (1988) *Influencia británica en el comercio centroamericano durante las primeros décadas de la independencia*, Guatemala, CIRMA.
Ortega Arancibia, Francisco (1974) *Cuarenta años de historia de Nicaragua*, Managua, Colección Banco de América.
Pérez, Jerónimo (1977) *Obras históricas completas*, Managua, Colección Cultural Banco de América.
Romero Vargas, Germán (1988) *Las estructuras sociales en Nicaragua durante el siglo XVIII*, Managua, Vanguardia.

Smith (1989) "Orígenes del consulado de Guatemala", en *Lecturas de historia de Centroamérica*, San José, BCIE.

Woodward, Ralph Lee (1981) *Privilegio de clase y desarrollo económico: Guatemala, 1793-1871*, San José, EDUCA.

Wortman, Miles (1981) *Gobierno y sociedad en Centroamérica, 1780-1840*, San José, BCIE.